

**Cooperación Sur-Sur entre Brasil y
Mozambique en la lucha contra el
VIH/SIDA (2003-2010). El caso de los
antirretrovirales**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Julia BRENTANO ASSEF

(Supervisor: Bruno Ayllón Pino)

Maestría en Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador

Buenos Aires, Julio de 2011

Abstract

La presente investigación brinda un análisis sobre la participación de Brasil en el ofrecimiento de Cooperación Sur-Sur (CSS) durante los años del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). En los últimos años Brasil se ha convertido, a nivel internacional, en uno de los más importantes agentes de dicha cooperación. El enfoque brasileño en las políticas de CSS tiene como telón de fondo la búsqueda por una mayor inserción en el escenario internacional, utilizando, entre otros instrumentos, el *soft power* (término acuñado por Joseph Nye, que se refiere al poder blando de atracción que un país ejerce en los demás a través de recursos como la diplomacia pública, cultura, tecnología, educación, etc.) para alcanzar objetivos estratégicos en busca de una mayor inserción internacional, política y económica. La apuesta de la cooperación brasileña en África es un punto determinante en este trabajo, que aborda los vínculos de Brasil con Mozambique en materia de salud a través de diferentes políticas, pero principalmente en la futura fabricación de medicamentos antirretrovirales en el país africano, intentando diseñar que correspondencia hay entre los resultados y la realidad política. De esta forma, se busca analizar el discurso político de la cooperación de Brasil y su realidad práctica, contrastando las diferencias existentes entre la retórica y la práctica, que señalan los diversos desafíos de esta cooperación.

**COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO –
COOPERACIÓN SUR-SUR – AYUDA – BRASIL – ÁFRICA – MOZAMBIQUE –
PLURALISMO TEÓRICO – COOPERACIÓN TÉCNICA – SALUD – VIH/SIDA –
ANTIRRETROVIRALES – MEDICAMENTOS – FIOCRUZ**

Agradecimientos

Quisiera agradecer a la Fundación Rotaria, que a través de la Beca Pro Paz Mundial me permitió desarrollar este proyecto con seriedad, compromiso y dedicación. A la Universidad del Salvador por la confianza, el apoyo y los instrumentos para realizar estos estudios en Relaciones Internacionales. A los amigos becarios que, durante la trayectoria en tierras argentinas, se convirtieron en hermanos. A mi familia, que en todos los momentos estuvo dispuesta a brindarme apoyo, incentivo, cariño y, sobretodo, comprensión. A todos, estoy verdaderamente agradecida.



“Os lugares não se encontram, constroem-se”.

Mia Couto, autor mozambiqueño

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introducción..... | 1 |
| a) Presentación del objeto de estudio | 1 |
| b) Contextualización | 1 |
| c) Hipótesis | 4 |
| d) Metodología..... | 6 |
| e) Contenidos y distribución de capítulos | 7 |
| 1. Marcos teóricos y conceptuales..... | 9 |
| a) Resumen del capítulo..... | 9 |
| b) La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur | 9 |
| c) Pluralismo teórico | 12 |
| d) Realismo | 13 |
| e) Economía Política Internacional | 15 |
| f) Constructivismo..... | 16 |
| g) Interdependencia compleja..... | 17 |
| h) <i>Soft power</i>..... | 19 |
| i) Conclusiones del capítulo | 20 |
| 2. Brasil y la cooperación en el mundo en desarrollo | 22 |
| a) Resumen del capítulo..... | 22 |
| b) La Cooperación Sur-Sur de Brasil..... | 22 |
| c) Cuantificando los recursos de la CSS brasileña..... | 26 |
| d) La apuesta brasileña en África..... | 29 |
| e) CSS entre Brasil y Mozambique..... | 33 |

| | |
|---|----|
| f) La cooperación técnica internacional en salud: la experiencia brasileña de combate al VIH/SIDA | 36 |
| g) Desafíos de la CSS brasileña | 40 |
| h) Conclusiones del capítulo | 41 |
| 3. Mozambique y los desafíos estructurales en el combate al VIH/SIDA | 43 |
| a) Resumen del capítulo | 43 |
| b) Panorama general del VIH/SIDA en África subsahariana | 43 |
| c) El contexto mozambiqueño | 44 |
| d) Las características del VIH/SIDA en Mozambique | 46 |
| e) El sistema público de salud | 48 |
| f) Financiamiento internacional | 50 |
| g) Alcance del tratamiento antirretroviral | 52 |
| h) Conclusiones del capítulo | 57 |
| 4. La Sociedad Mozambiqueña de Medicamentos | 58 |
| a) Resumen del capítulo | 58 |
| b) Demanda por la cooperación | 58 |
| c) Inversiones y objetivos | 60 |
| d) Limitaciones, burocracias y desafíos | 62 |
| e) La sociedad civil mozambiqueña | 64 |
| f) Conclusiones del capítulo | 66 |
| Conclusiones | 68 |
| a) Resumen del capítulo | 68 |
| b) Ambiciones internacionales de Brasil | 68 |
| c) La diplomacia de la generosidad y sus limitaciones | 69 |

| | |
|---|-----------|
| d) Las debilidades socioeconómicas del país socio | 70 |
| e) El largo camino a recorrer entre la retórica y la realidad | 71 |
| Apéndices | 74 |
| Apéndice I – Lista de siglas utilizadas..... | 75 |
| Apéndice II – Principales teorías de las Relaciones Internacionales aplicadas al análisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo | 80 |
| Apéndice III – Clasificación por Sector de las Acciones de la CSS brasileña | 81 |
| Apéndice IV – Aumento de la CSS brasileña – Cantidades de acciones de cooperación iniciadas en cada año (2003–2009)..... | 82 |
| Apéndice V – Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica | 83 |
| Apéndice VI – Comparativo de ejecución de la CSS brasileña en África 2005–2009..... | 84 |
| Apéndice VII – Mapa de la prevalencia del VIH en el mundo | 85 |
| Apéndice VIII – Índice de Desarrollo Humano: Tendencias desde 1980 hasta la actualidad | 86 |
| Apéndice IX – Índice de Desarrollo Humano en Mozambique: Salud, Educación e Ingresos | 87 |
| Apéndice X – Mapa de Mozambique | 88 |
| Apéndice XI – Diez mayores donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo en Mozambique | 89 |
| Apéndice XII – Memorando de entendimiento entre el gobierno de Brasil y el gobierno de la República de Mozambique bajo el Programa de Cooperación Internacional del Ministerio de la Salud de Brasil | 90 |
| Bibliografía..... | 93 |

Introducción

a) Presentación del objeto de estudio

El presente trabajo se propone a analizar la participación de Brasil en el campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su dimensión de ofrecimiento de Cooperación Sur-Sur (CSS), durante los años del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Serán abordados los vínculos con Mozambique en materia de salud a través de diferentes políticas, pero principalmente en la futura fabricación de medicamentos antirretrovirales en el país africano. Se pretende analizar los antecedentes de la cooperación desarrollada por Brasil y sus principales temas de agenda, además de comprender la inserción de esta cooperación, las características, las limitaciones, la ejecución y los objetivos de los proyectos llevados a cabo en África.

La interrogativa que esta investigación se propone a contestar es la razón por la cual Brasil intensifica la cooperación con África y, por qué la elección por Mozambique. El objetivo general del trabajo es analizar la adecuación existente entre el discurso político de la cooperación y la realidad en terreno, intentando diseñar que correspondencia hay entre los resultados y la realidad política. De esta forma, se busca analizar el discurso político de la cooperación de Brasil; analizar la realidad práctica; contrastar lo que hay entre la retórica y la práctica; e intentar explicar los desafíos de esta cooperación.

b) Contextualización

El concepto amplio de cooperación define un esfuerzo conjunto de países, instituciones y sociedades en la búsqueda de objetivos de interés común, incentivando y permitiendo el desarrollo y el progreso de los países en vías de desarrollo. La noción de la cooperación para el desarrollo no tiene una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. Tal concepción, dominada por los países donantes (países del Norte) presenta una carencia de colaboración real entre quien dona y quien recibe, lo que

diseña su significado en la existencia y funcionamiento de diversas formas de condicionalidad de la ayuda, que han formado parte sustancial de la cooperación (Dubois 2000).

En el caso de Brasil y demás países del Sur, la CSS surge como una respuesta a esta dinámica, y una alternativa a este tipo de cooperación. La CSS funciona como un proceso de solidaridad e intercambio de conocimientos, tecnologías y competencias en iniciativas exitosas en áreas como la ingeniería, la energía, la agricultura y la salud, entre otras. Sin embargo, “en la adquisición de estas capacidades, la cooperación internacional recibida tuvo un papel capital” (Ayllón 2009: 1). Algunos principios diferencian la cooperación tradicional entre países del Norte y países del Sur como “la igualdad entre países socios; el respeto a su independencia y a la soberanía nacional; la promoción de la autosuficiencia; la diversificación de ideas, abordajes y métodos de cooperación; (...) su mayor flexibilidad, sencillez y rapidez de ejecución; (...) y, entre muchos otros atributos, su menor costo y mayor impacto” (Ayllón 2009: 1).

En los últimos años Brasil se ha convertido, a nivel internacional, en uno de los más importantes agentes de la CSS. Según las fuentes oficiales, la contribución del país sería la transferencia de soluciones innovadoras para el desarrollo en diversos sectores y el compromiso con nuevas modalidades de cooperación que involucran a donantes tradicionales o entre países en desarrollo a favor de terceros – iniciativas como el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica – IBSA (Ayllón y Costa Leite 2010). Con estas acciones, el gobierno brasileño busca mayores niveles de autonomía en la esfera internacional y prioriza las relaciones con los otros países del Sur, argumentos claramente ilustrados en ejemplos como la formación del G-20, del IBSA, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la aproximación a África y al mundo árabe, y la revitalización del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

La cooperación de Brasil con otros países en desarrollo, inspirada en la filosofía de “asociación para el desarrollo”, se sustenta en dos principios: solidaridad y corresponsabilidad. Por solidaridad se entiende bases no comerciales o lucrativas de las

acciones; ausencia de condicionalidades; identidad entre las partes. Ya la corresponsabilidad es explicada por el carácter no asistencialista y no paternalista de las acciones llevadas a cabo. De acuerdo con el gobierno, el “objetivo primordial de la CSS brasileña sería promover el desarrollo socioeconómico de los beneficiarios” (Ayllón y Costa Leite 2010). Para ello, en el gobierno Lula la política externa brasileña extendió la mirada hacia África. El continente africano es el que concentra la mayor parte de los recursos de la cooperación técnica de Brasil (más del 52%), mientras que América del Sur aparece en segundo lugar (18,36% de los recursos) (Ayllón y Costa Leite 2010: 80). Hasta la administración de Lula, ningún presidente brasileño había viajado al continente africano, prefiriendo dedicarse a Europa y Estados Unidos, o a sus homólogos latinoamericanos. En algunos niveles, esto muestra un gran cambio en la política exterior de Brasil en general, y en particular en relación a África.

En Mozambique, son diversas las iniciativas de cooperación de Brasil, pasando por proyectos en educación, agricultura, biocombustibles, cultura y medio ambiente. Sin embargo, para esta investigación se dará más destaque al área de salud. La CSS brasileña para combatir el VIH/SIDA en Mozambique se materializó en la construcción de una fábrica de medicamentos antirretrovirales en el país. La cooperación brasileña va desde la compra de maquinaria hasta el apoyo técnico y capacitación de profesionales mozambiqueños.

Esta será la primera fábrica pública para la producción de medicamentos genéricos antirretrovirales en África, el continente más afectado por el VIH/SIDA y dónde el acceso al tratamiento es difícil y dependiente de donaciones internacionales. Mozambique está entre los diez países del mundo con mayor incidencia de VIH/SIDA, con una tasa de prevalencia de 11,5% entre los adultos. En total, alrededor de dos millones de mozambiqueños están infectados en una población de más de 22 millones de personas. De acuerdo con el Ministerio de la Salud de Mozambique (MISAU) solamente 230 mil personas son tratadas con antirretrovirales.

Esta investigación fue motivada por el interés despierto en los seminarios sobre el tema en la maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador, que demostraban la cooperación como un fenómeno importante y creciente, surgiendo como una respuesta a la cooperación de los países del Norte, y presentando un bias de solidaridad y no de condicionalidad. Una asociación entre pares iguales, una alternativa más en la búsqueda por el desarrollo de los países más afectados por la pobreza extrema, las deficiencias en los campos de la salud, de la educación, las dificultades en alcanzar los Objetivos del Milenio, buscando un mundo más justo e igualitario. La importancia y relevancia del tema son comprobadas por el impacto que tiene el VIH/SIDA en el mundo y especialmente en África, el continente más afectado por la enfermedad y con el menor número de recursos técnicos, financieros y humanos, y por la movilización de los países, tanto del Norte como del Sur, para combatir esta epidemia. La transferencia brasileña de experiencias exitosas en políticas de salud para Mozambique es un instrumento importante en la cooperación entre países del Sur.

Además, en el transcurrir de esta producción académica, se pudo percibir la ausencia de investigaciones sobre la Cooperación Sur-Sur en la Argentina y América Latina en general. Este trabajo se propone a intentar cubrir determinadas lagunas en este campo, proporcionando un espacio de reflexiones y contribuciones sobre este tipo de iniciativa en la región. Brasil presenta una dupla condición de país receptor de ayuda al desarrollo y de país donante, y el hecho de ampliar este campo de estudios podría enriquecer el debate trayendo diferentes experiencias y perspectivas. La necesidad de estudiar la cooperación llevada a cabo por el país sudamericano se torna importante si pensamos que el país empieza a superar su perfil de beneficiario por flujos de ayuda internacional al desarrollo para construir un perfil diferente como país donante (Ayllón 2006).

c) Hipótesis

La CSS es considerada una herramienta para un desarrollo alternativo y autónomo de los países del Sur. Así, Brasil aumenta su cooperación, como demostración de su compromiso con el desarrollo internacional. El enfoque brasileño en las políticas de CSS

tiene como telón de fondo la búsqueda por una mayor inserción en el escenario internacional, utilizando estas herramientas como potenciales “armas” de su política exterior. En su trayectoria a convertirse en un “poder global”, Brasil presenta una creciente estabilidad democrática, el respeto al multilateralismo y una tradición pacífica pero, por otro lado, demuestra ausencia de capacidades y recursos en diversos frentes (coacción, poder militar, pago), así que tiene que recurrir a la persuasión diplomática y a la negociación, es decir, herramientas clásicas como formas suaves de penetración en el escenario internacional.

Ahora bien, el proyecto de la creación de una fábrica de medicamentos antirretrovirales en un país africano, región estratégica para el desarrollo de la CSS de Brasil, puede ser considerado un intento de la política exterior brasileña de consolidar el país como un donante de ayuda y transmisión de conocimiento en el contexto internacional pero, considerando los documentos estudiados y las entrevistas realizadas para esta investigación, se podría decir que hay desencuentros entre las propuestas y la realidad de las políticas llevadas a cabo en la cooperación brasileña. La ilustración de esta hipótesis es la frustración de Lula durante su última visita a Mozambique como presidente brasileño, en noviembre de 2010, por la falta de avances significativos en el proyecto de construcción de la fábrica.

Dicho proyecto fue anunciado durante la primera visita del presidente brasileño a Maputo, capital mozambiqueña, en 2003. La fábrica debería ser construida en cuatro fases y, supuestamente, empezaría a funcionar en el año 2010, último año de Lula frente a presidencia brasileña. Pero no fue este el escenario que encontró. Durante una reunión a puertas cerradas con el presidente mozambiqueño Armando Emílio Guebuza, Lula atribuyó la culpa por la lentitud de la ejecución del proyecto a su propio Ministerio de Relaciones Exteriores, que coordina la asistencia extranjera en el Gobierno Federal a través de la ABC. Para no dejar dudas acerca de la frustración del presidente con la mala gestión del proyecto por parte de su gobierno, la oficina de Lula reprodujo la cinta de su conversación con Guebuza a los periodistas brasileños que acompañaban el viaje (Sotero 2010: 19).

La cooperación brasileña todavía presenta diversos problemas de claridad de resultados e inversiones destinadas a la CSS. El proyecto de la fábrica pasa en un nivel gubernamental, lo que de cierta manera excluye la sociedad civil de un rol protagonista. Así, existe un gran riesgo de no ajustar el paso entre oferta y demanda. La fábrica podría reducir el costo de los medicamentos antirretrovirales, creando la expectativa de que este montante sea utilizado para aumentar la cantidad de medicamentos adquiridos, el número de personas en tratamiento y disminuir la dependencia mozambiqueña de la ayuda externa. Sin embargo, lo que se pudo constatar con esta investigación es que el problema más urgente a ser solucionado es la calidad del tratamiento antirretroviral. Faltan recursos humanos, médicos, enfermeros, técnicos en salud que sean capacitados para trabajar con las personas seropositivas; hay grandes problemas en la distribución de los medicamentos; dificultad de acceso al tratamiento, etc.

d) Metodología

La presente investigación utiliza métodos cuantitativos y cualitativos, con el fin de explicar la actuación de Brasil en Mozambique a través de la cooperación en el área de salud con la fabricación de medicamentos para el SIDA. El enfoque mixto es “un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema” (Sampieri, Collado y Lucio 2006: 755). Las estadísticas macroeconómicas y comerciales proporcionan datos cruciales para el análisis de las prioridades e inversiones brasileñas en esta área. El IPEA y la ABC son de particular importancia en la prestación de estos datos. Estadísticas de agencias de las Naciones Unidas como ONUSIDA, UNICEF y PNUD, del Consejo Nacional de Combate al SIDA de Mozambique (CNCS) y del Ministerio de Salud de Mozambique son fundamentales para entender el contexto socioeconómico del país africano, el perfil sociológico de la epidemia del VIH/SIDA y las principales deficiencias allí encontradas, para de esta forma diseñar en qué condiciones se dará la instalación de la fábrica de antirretrovirales (ARV). Diversas fuentes adicionales proporcionan más datos cuantitativos, como se podrá analizar más adelante en esta investigación.